

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale

Van Enis, Quentin

*Published in:*

Les systèmes électoraux de la Belgique

*Publication date:*

2018

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Van Enis, Q 2018, L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale. Dans F Bouhon & M Reuchamps (eds), *Les systèmes électoraux de la Belgique*. 2e edn, Larcier , Bruxelles, p. 279-312.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

CHAPITRE 11  
L'ACCÈS AUX MÉDIAS (ANCIENS ET NOUVEAUX)  
PENDANT LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

PAR

QUENTIN VAN ENIS<sup>(1)</sup>

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES  
CHARGÉ DE COURS INVITÉ À L'UNIVERSITÉ DE NAMUR ET À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN  
MEMBRE DU CONSEIL DE DÉONTOLOGIE JOURNALISTIQUE

La présente contribution<sup>(2)</sup> vise à rendre compte des principales règles qui régissent, dans l'ordre juridique belge, l'accès aux médias, entendus au sens large, par les partis et candidats lors de la campagne électorale. Même si elle peut être difficile à quantifier<sup>(3)</sup>, on connaît l'influence que les médias peuvent avoir sur les résultats électoraux.

On ne s'étonnera donc guère que la question fasse aujourd'hui l'objet d'un encadrement juridique, dont le but est principalement d'assurer le pluralisme et l'égalité des chances, même si, comme on le verra, les règles existantes tendent à favoriser les partis déjà représentés au sein des assemblées. Par ailleurs, le régime de l'accès aux médias en campagne électorale peine encore à intégrer véritablement les nouveaux médias, qui – l'actualité en témoigne – peuvent aujourd'hui décider du sort d'une élection.

Avant d'exposer les cadres international (II) et national (III) applicables à l'accès aux médias en campagne électorale, le présent chapitre livrera deux réflexions liminaires portant, d'une part, sur la délimitation respective de la question de l'accès aux médias et de celle du financement de la campagne électorale, et, d'autre part, sur la configuration

(1) Les opinions exprimées par l'auteur lui sont personnelles et n'engagent en rien les institutions auxquelles il appartient.

(2) La présente contribution constitue une mise à jour de celle préalablement élaborée par Aurélien Vandeburie, parue dans la première édition de l'ouvrage.

(3) À cet égard, voy. *infra*, chapitre 12, ainsi que notre analyse de l'arrêt *Parti communiste de Russie c. Russie*, de la Cour européenne des droits de l'homme ci-dessous.

du paysage médiatique actuel et les difficultés qu'il engendre en termes de régulation (I). Il se conclura par la formulation de quelques considérations critiques (IV).

## I. — RÉFLEXIONS LIMINAIRES

### A. — La délicate délimitation entre l'accès aux médias et le financement de la campagne

La question de l'accès aux médias, qui fait l'objet de la présente contribution, se distingue, conceptuellement au moins, de celle de l'encadrement des dépenses que peuvent engager les partis dans le financement de la campagne électorale. Cette dernière question fait l'objet de règles distinctes auxquelles est consacrée une autre contribution de cet ouvrage<sup>(4)</sup>. Si la première question concerne principalement l'accès et les modalités d'accès que les médias doivent réserver aux partis et candidats à l'élection, la seconde porte sur les moyens financiers que ces derniers peuvent dépenser, notamment afin de s'assurer une présence dans l'espace public, que celle-ci résulte de l'utilisation d'outils de propagande qui leur sont propres ou de l'accès à des médias indépendants.

Dans cet ordre d'idées, le règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, adopté il y a peu par le collège d'avis du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (ci-après CSA), exclut de son champ d'application les « services édités par ou pour le compte de candidats, listes ou partis et ouvertement dédiés à la campagne électorale de ceux-ci », le texte précisant que « cette exclusion vise tous les services qui constituent des outils de propagande ou qui se réclament ouvertement d'une idéologie, d'un parti, d'une liste ou d'un candidat »<sup>(5)</sup>.

En parallèle, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé, à la faveur d'un récent arrêt *Orlovskaya Iskra c. Russie*, que le rôle de « chien de garde » de la démocratie classiquement reconnu à la presse<sup>(6)</sup>, qui suppose une liberté éditoriale et un choix des sujets traités<sup>(7)</sup>, « ne perd pas sa pertinence en période électorale »<sup>(8)</sup>, dans la mesure où « le débat sur les candidats et leurs programmes contribue au droit du

public de recevoir des informations et renforce la capacité des électeurs à faire des choix éclairés entre les candidats »<sup>(9)</sup>.

En pratique, il faut cependant bien admettre qu'il n'est pas toujours évident de délimiter ce qui relève des outils de propagande propres aux partis et de ce qui relève des médias à proprement parler.

La Cour de Strasbourg s'est d'ailleurs trouvée confrontée à la question du statut de la « presse » à l'égard des règles régissant le financement des campagnes électorales dans une affaire *Bowman c. Royaume-Uni*<sup>(10)</sup>. Aux fins de protéger les « petits candidats » aux élections, la législation nationale faisait ainsi interdiction à toute personne non autorisée de dépenser plus de cinq livres sterling à des fins de publication visant à favoriser l'élection d'un candidat durant la campagne électorale. La Cour européenne a souligné qu'une limitation s'appliquant aux particuliers était difficilement tenable « d'autant qu'aucune restriction n'empêchait la presse de librement favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat donné »<sup>(11)</sup>. La Cour n'a pas précisé dans quel sens elle entendait le mot « presse » dans cette phrase. Une définition de la presse fondée notamment sur le caractère régulier de la publication qui s'attacherait aux journaux ou aux autres périodiques, ne nous apparaîtrait pas dépourvue de toute pertinence pour circonscrire les bénéficiaires d'une exception aux lois qui visent à limiter les dépenses exposées en faveur de candidats à une élection. Pareille solution est d'ailleurs retenue en droit belge pour le calcul des dépenses électorales exposées par les partis politiques<sup>(12)</sup>. Sont ainsi incluses dans le calcul des montants dont dispose chaque formation politique, toutes les dépenses visant des publications destinées « à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats » durant la campagne électorale, à l'exclusion des publications qui n'auraient pas été faites contre paiement ou promesse

(9) *Ibid.*

(10) Cour eur. D.H. (gde ch.), 19 février 1998, arrêt *Bowman c. Royaume-Uni*.

(11) *Ibid.*, § 47. La requérante avait fait valoir que « [...] la restriction est illogique puisque la loi ne limite pas les pouvoirs des médias de publier des éléments favorables ou défavorables aux candidats [...] » (*ibid.*, § 40, nous soulignons).

(12) Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *M.B.*, 20 juillet 1989, art. 4 ; loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, *M.B.*, 25 mai 1994, art. 4 ; loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, *M.B.*, 25 mai 1994, art. 4 ; loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, *M.B.*, 16 juillet 1994, art. 6.

(4) Voy. *supra*, chapitre 10.

(5) Collège d'avis, avis n° 001/2018, 23 janvier 2018, règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, art. 1 et note explicative, § 6.

(6) Sur cette question, voy. notre étude, Q. VAN ENIS, *La liberté de la presse à l'ère numérique*, coll. du CRIDS, Bruxelles, Larcier, 2015, spéc. pp. 127-238.

(7) Cour eur. D.H. (3<sup>e</sup> sect.), 21 février 2017, arrêt *Orlovskaya Iskra c. Russie*, § 130. L'arrêt est uniquement disponible en anglais. La traduction entre guillemets est celle qui provient du résumé rédigé par le greffe.

(8) *Ibid.*

de paiement et qui paraissent avec la même fréquence et selon une forme identique à celle prévalant en dehors de la période électorale.

On soulignera à cet égard qu'à la faveur de l'affaire *Orlovskaya Iskra c. Russie*<sup>(13)</sup>, la Cour de Strasbourg a refusé de suivre la position des juges nationaux suivant laquelle des articles critiques à l'égard d'un candidat, publiés dans un journal affichant ouvertement une affiliation politique, devaient être qualifiés d'« éléments de campagne électorale ». La Cour a relevé qu'il n'était pas démontré que les publications litigieuses constituaient des publicités politiques et non un travail journalistique « ordinaire »<sup>(14)</sup> et que rien n'indiquait qu'un candidat ou un parti politique fût à l'origine des articles litigieux<sup>(15)</sup>. Pour le juge européen, la publication des articles incriminés constituait dès lors un véritable exercice de liberté d'expression, résultant du choix de publier des articles, et donc de diffuser des informations à destination de lecteurs et d'électeurs potentiels.

En dépit de la difficulté de délimitation exposée ci-dessus, la suite du propos se concentrera essentiellement sur la question de l'accès à des médias indépendants, qu'ils soient publics ou privés, à l'exclusion des outils de propagande.

Si, à première vue, les nouveaux espaces d'expression qui ont émergé avec l'avènement de l'internet et des réseaux sociaux ne semblent pas gouvernés par la même logique éditoriale que les médias traditionnels et que leur usage paraît ressortir davantage à la question de l'encadrement des dépenses électorales, il nous est cependant apparu pertinent de les intégrer à l'analyse car ils soulèvent, eux aussi, d'importantes questions au regard notamment de l'égalité des chances qui doit régner entre partis et candidats à l'élection.

#### B. – Les difficultés de la régulation à l'heure de la convergence médiatique

Le paysage médiatique contemporain se caractérise par une coexistence de médias distincts qui tendent, chaque jour davantage, à être englobés par le média centralisateur que constitue l'internet. Cette convergence, conjuguée à l'influence, chaque jour plus importante, des réseaux sociaux, invite à repenser de façon globale le cadre réglementaire applicable aux médias au-delà de l'approche segmentée qui prévaut encore à l'heure actuelle et qui tend à maintenir d'importantes

(13) Arrêt précité.

(14) *Ibid.*, § 120.

(15) *Ibid.*, § 121.

distinctions, qui ne semblent pas toujours justifiées, entre les médias écrits, les médias audiovisuels et l'internet. À cet égard, l'analyse révèle qu'aujourd'hui l'encadrement de l'accès aux médias en campagne électorale se concentre encore presque exclusivement sur les médias audiovisuels. Cette réglementation particulière, fondée sur le postulat classique voulant que ces médias s'accompagnent d'effets d'une immédiateté et d'une puissance particulières<sup>(16)</sup>, mérite d'être questionnée, compte tenu de la place de l'internet et des réseaux sociaux dans le paysage médiatique actuel.

À cet égard, l'affaire *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, tranchée par la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme en 2013, pose la question de savoir s'il peut être justifié de prévoir une interdiction de la publicité « politique » limitée aux seuls médias audiovisuels traditionnels (radio et télévision), « compte tenu de la puissance comparée des nouveaux médias tels qu'Internet »<sup>(17)</sup>. À la plus courte des majorités (9 voix contre 8), la Cour de Strasbourg, a estimé, dans cette affaire, que l'État défendeur pouvait estimer nécessaire de limiter ladite interdiction aux seuls médias audiovisuels.

La Cour juge ainsi « cohérente la distinction fondée sur l'influence particulière de la radio et de la télévision ». La haute juridiction reconnaît en particulier « l'immédiateté et la puissance de ces médias, dont l'impact est renforcé par le fait qu'ils restent des sources familières de divertissement nichées au cœur de l'intimité du foyer ». Elle ajoute que « les choix inhérents à l'utilisation d'Internet et des médias sociaux impliquent que les informations qui en sont issues n'ont pas la même simultanéité ni le même impact que celles qui sont diffusées à la télévision ou à la radio ». Et en déduit que « malgré leur développement important au cours des dernières années, rien ne montre qu'Internet et les réseaux sociaux aient bénéficié dans l'État défendeur d'un transfert de l'influence des médias de télédiffusion suffisamment important pour qu'il devienne moins nécessaire d'appliquer à ces derniers des mesures spéciales »<sup>(18)</sup>.

La position de la majorité a été sévèrement critiquée dans une opinion dissidente jointe à l'arrêt. Aux yeux de la juge Tulkens, rejointe par les juges Spielmann et Laffranque, « les informations provenant de l'utilisation d'Internet et des réseaux sociaux tendent progressivement à avoir le même impact, voire même un plus grand impact, que celles qui sont

(16) Cf. Cour eur. D.H. (gde ch.), 23 septembre 1994, arrêt *Jersild c. Danemark*, § 31.

(17) Cour eur. D.H. (gde ch.), 22 avril 2013, arrêt *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, § 119.

(18) Arrêt précité, § 119.

diffusées à la télévision ou à la radio. Leur développement au cours des dernières années entraîne sans aucun doute un transfert de l'influence des médias de télédiffusion traditionnels suffisamment important pour qu'il devienne sans pertinence d'appliquer à ces derniers des mesures spéciales »<sup>(19)</sup>. Il faut d'ailleurs souligner que, pour assoir son constat de proportionnalité de l'ingérence, la majorité avait jugé opportun d'ajouter que la requérante pouvait utilement tirer profit d'autres canaux de communication pour diffuser son message, le cas échéant, par le biais de publicité payante, allant jusqu'à souligner que « même s'il n'a pas été démontré qu'Internet, avec les réseaux sociaux, soit plus influent que la radio et la télévision dans l'État défendeur, il n'en reste pas moins que ces nouveaux médias constituent de puissants outils de communication, qui peuvent, de manière significative, faciliter à la requérante la réalisation de ses objectifs »<sup>(20)</sup>.

La position exprimée par la majorité dans l'arrêt *Animal Defenders International* illustre bien le fait qu'en dépit du phénomène de convergence médiatique auquel on assiste depuis l'émergence de l'internet, de larges différences caractérisent encore la manière dont se trouve régulé l'accès aux différents médias lors de la campagne électorale.

La place croissante prise par les médias numériques n'en soulève pas moins de nouvelles questions au regard de l'accès à la tribune médiatique en période de campagne électorale. Quoique le droit n'y apporte que peu de réponses à l'heure actuelle, nous ne manquerons pas d'y faire écho ci-dessous.

## II. – LE CADRE INTERNATIONAL

Au-delà du droit à des élections libres et du droit à la liberté d'expression, garantis tant par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>(21)</sup>, au plan universel, que par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>(22)</sup>, au plan européen, et dont les contours ont été précisés par leurs interprètes autorisés, la question du droit d'accès aux médias par les candidats et partis politiques a fait l'objet de plusieurs textes de « *soft law* ». Bien qu'ils soient dépourvus d'effets contraignants directs, l'importance de ces instruments ne saurait être sous-estimée quand on sait l'habitude qu'a prise la Cour européenne des

(19) Opinion dissidente de la juge Tulkens, à laquelle se rallient les juges Spielmann et Laffranque, § 11.

(20) Arrêt précité, § 124.

(21) Art. 25 et 19 du Pacte.

(22) Art. 3, Prot. add. n° 1, et art. 10 de la Convention.

droits de l'homme d'y prendre appui pour déterminer la portée des dispositions abstraites contenues dans le texte de la Convention.

### A. – Au plan universel

#### 1. – Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Dans son observation générale n° 34 relative à la liberté d'opinion et à la liberté d'expression<sup>(23)</sup>, adoptée le 12 septembre 2011, le Comité des droits de l'homme, rappelant les termes de sa précédente observation générale n° 25 consacrée à la participation aux affaires publiques et au droit de vote, a souligné « l'importance de la liberté d'expression pour la direction des affaires publiques et pour l'exercice effectif du droit de vote »<sup>(24)</sup>. Le Comité a réaffirmé que « la communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle », ce qui « exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique et capables d'informer l'opinion publique sans censure ni restriction »<sup>(25)</sup>. Parmi les restrictions au débat politique qui ont particulièrement suscité la préoccupation du Comité figure notamment « la restriction de l'accès des partis et des hommes politiques d'opposition aux médias publics »<sup>(26)</sup>.

#### 2. – La déclaration conjointe sur les médias et les élections<sup>(27)</sup>

Par ce texte adopté en 2009, le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, la rapporteuse spéciale des États américains (OEA) pour la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ont insisté sur l'importance du pluralisme lors de la campagne électorale.

Leur déclaration conjointe prévoit notamment qu'« il devrait être illégal pour les médias de faire preuve de discrimination, sur la base d'une opinion politique ou d'autres motifs reconnus, eu égard à la répartition

(23) CCPR/C/GC/34.

(24) § 20.

(25) *Ibid.*

(26) § 37.

(27) Adoptée le 15 mai 2009. Le texte qui n'existe qu'en anglais s'intitule : « *Joint statement on the media and elections* ».

des publicités politiques payantes, et à leur facturation, lorsque ces pratiques sont autorisées par la loi »<sup>(28)</sup>.

S'agissant plus précisément des médias publics, en ce compris les radiodiffuseurs de service public, le texte prévoit une obligation de « respecter des règles strictes d'impartialité et d'équilibre, en particulier lorsqu'ils rendent compte du parti ou des partis gouvernant(s) et des décisions et actions du gouvernement durant la période d'élections »<sup>(29)</sup>. Par ailleurs, toujours s'agissant des médias publics, ceux-ci doivent « garantir à tous les partis et candidats un accès équitable aux médias pour communiquer leurs messages directement avec le public, soit gratuitement soit à des taux réduits », le texte précisant qu'« un accès équitable signifie un accès juste et non-discriminatoire alloué suivant des critères objectifs permettant de mesurer les niveaux généraux de soutien et inclut des facteurs comme le moment de l'accès et tous les frais »<sup>(30)</sup>.

## B. – Au plan européen

### 1. – Le « soft law » du Conseil de l'Europe

#### a. – La recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias<sup>(31)</sup>

Les organes du Conseil de l'Europe ne sont pas restés indifférents à la question de l'accès aux médias en campagne électorale. En témoigne tout d'abord l'adoption par le Comité des Ministres d'une recommandation sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, qui remplace une précédente recommandation consacrée au même thème en 1999<sup>(32)</sup>.

La portée de ce texte se veut relativement large quant à son objet, puisqu'elle tend à s'appliquer, sans distinction, « à tous les types d'élections politiques ayant lieu dans les États membres, notamment les élections présidentielles, législatives, régionales et, lorsque cela est

(28) Traduction libre.

(29) Traduction libre.

(30) Traduction libre.

(31) Adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007, lors de la 1010<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

(32) Cette recommandation revisite les principes contenus dans une précédente recommandation adoptée en 1999 : Recommandation n° R(99)15 du Comité des Ministres aux États membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, adoptée le 9 septembre 1999, lors de la 678<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

réalisable, les élections locales et les référendums » et même à « la couverture par les médias des élections se déroulant à l'étranger ». Le champ des destinataires de la recommandation s'étend, quant à lui, à l'ensemble des « médias », terme qui se rapporte, selon le texte, à « ceux responsables de la création périodique d'information et de contenu et à sa diffusion pour laquelle il y a une responsabilité éditoriale, indépendamment des moyens et de la technologie utilisés pour la délivrer, qui est destinée à la réception par une proportion significative du public dans son ensemble, et qui peut avoir un impact notable sur ce dernier ».

Le texte introduit une distinction cardinale entre les « prescriptions générales » (point I de la recommandation) et les « mesures concernant les médias du secteur de la radiodiffusion » (« la radio, télévision et autres services audiovisuels linéaires<sup>(33)</sup> ») (point II).

De façon générale (point I), le Comité des Ministres invite les États à adopter des mesures propres à garantir que les médias qui sont la propriété des pouvoirs publics et qui décideraient de couvrir une campagne électorale le fassent « de manière équitable, équilibrée et impartiale, sans discriminer ou soutenir un parti politique ou un candidat particulier » et assurent, le cas échéant, un traitement égal et non discriminatoire de l'achat de publicité payante (art. I.4). La règle est limitée aux médias publics. Pour les autres médias, le texte s'en remet largement à l'autorégulation (art. I.5). La recommandation prévoit toutefois une exigence générale de transparence imposant que la publicité politique payante soit reconnaissable comme telle et que le public puisse avoir connaissance du fait que certains médias sont la propriété de partis ou d'hommes politiques (art. I.6).

S'agissant des médias du secteur de la radiodiffusion (point II), la recommandation souligne que, « pendant les campagnes électorales, les cadres de régulation devraient favoriser et faciliter l'expression pluraliste des courants d'opinion ». Le texte ajoute que « ces cadres de régulation devraient également prévoir l'obligation de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale à travers l'ensemble des services de programmes des radiodiffuseurs », obligation qui « devrait s'appliquer aux médias de service public et aux radiodiffuseurs privés dans leurs zones de transmission pertinentes ». Seuls devraient pouvoir échapper à cette obligation « les services médias de radiodiffusion exclusivement consacrés à, et clairement identifiés en tant que tels,

(33) Le texte prévoit que le cadre général concernant les médias du secteur de la radiodiffusion (art. II.1), de même que les règles régissant les programmes d'information et d'actualités (art. II.2) ont vocation à s'appliquer aux services audiovisuels non linéaires des médias de service public (notamment les services de télévision à la demande).

l'autopromotion d'un parti ou candidat politique » (art. II.1). L'article II.2 invite les États, lorsque ces mesures ne résultent pas de l'autorégulation, à adopter « des mesures en application desquelles, pendant les périodes électorales, les médias du service public et du secteur privé devraient, en particulier, être équitables, équilibrés et impartiaux dans leurs programmes d'information et d'actualités, y inclus les programmes de discussion tels que les interviews ou les débats », ce qui implique aussi l'absence de traitement privilégié des pouvoirs publics lors de ces programmes.

Le texte consacre une attention particulière au temps d'antenne gratuit et à la publicité politique payante. Relativement au premier point, le Comité des Ministres s'en remet largement à l'appréciation des États quant à l'opportunité de prévoir un temps d'antenne gratuit sur les services linéaires et/ou une présence équivalente sur les services non linéaires des médias de service public. La recommandation se borne en effet à préciser que « lorsqu'un tel temps d'antenne et/ou de présence équivalente est accordé, cela devrait être effectué d'une manière équitable et non discriminatoire, sur la base de critères transparents et objectifs » (art. II.4)<sup>(34)</sup>.

S'agissant de la publicité politique payante, la recommandation indique que lorsque les États autorisent une telle publicité, « les cadres de régulation devraient faire en sorte que la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire soit accordée à tous les partis concurrents, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux ». La recommandation précise cependant que « les États membres pourraient étudier l'introduction dans leurs cadres de régulation d'une disposition limitant le volume d'espace et de temps publicitaire politique que les partis politiques ou les candidats peuvent acheter ». Le texte précise enfin que « les présentateurs réguliers de programmes d'information et d'actualités ne devraient pas participer à la publicité politique payante ».

b. – *Le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la « Commission de Venise »*<sup>(35)</sup>

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») a adopté, en 2002, le « Code de bonne conduite en matière électorale ». L'organe consultatif européen a déposé,

(34) Nous soulignons.

(35) Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52<sup>e</sup> session (Venise, 18-19 octobre 2002).

au sein du paragraphe 2.3 de ce texte, intitulé « égalité des chances », deux obligations particulières incombant aux États relativement à la couverture médiatique des campagnes électorales. Le texte prévoit, d'une part, une obligation de « neutralité des autorités publiques », en particulier s'agissant de « la couverture par les médias, notamment les médias publics »<sup>(36)</sup> ; et, d'autre part, une obligation en matière d'accès aux médias, leur imposant en particulier, de « prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité »<sup>(37)</sup> et « de veiller à ce que les candidats ou partis bénéficient de temps de parole ou d'espaces publicitaires suffisamment équilibrés, y compris au sein des radios et télévisions d'État »<sup>(38)</sup>. La Commission de Venise invite également les États à créer un système de recours efficace en matière électorale, permettant notamment de dénoncer un non-respect des règles d'accès aux médias<sup>(39)</sup>.

Il est intéressant de relever que, s'agissant de l'égalité des armes entre candidats et partis, le rapport explicatif de ce texte instaure une distinction entre l'« égalité stricte » et l'« égalité proportionnelle »<sup>(40)</sup>. Suivant la première, « les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte » alors que la seconde « implique que les partis politiques soient traités en fonction de leur nombre de voix ». Pour la Commission de Venise, si l'égalité stricte « doit s'appliquer à l'utilisation des infrastructures à des fins de propagande (par exemple à l'affichage, aux services postaux et analogues, aux manifestations sur la voie publique, à la mise à disposition de salles de réunion publiques) », les États sont libres dans le choix de prévoir un régime d'égalité stricte ou proportionnelle s'agissant du temps de parole à la radio et à la télévision, des subventions publiques et des autres formes de soutien, certaines mesures de soutien pouvant être pour partie soumises à une égalité stricte et pour partie à une égalité proportionnelle.

(36) *Ibid.*, lignes directrices, § 2.3.a.

(37) *Ibid.*, lignes directrices, § 2.3.c.

(38) *Ibid.*, rapport explicatif, § 19.

(39) *Ibid.*, rapport explicatif, § 88.

(40) *Ibid.*, rapport explicatif, § 18.

c. – *Analyse des médias au cours de missions d'observation d'élection – Lignes directrices du Conseil des élections démocratiques et de la « Commission de Venise »*<sup>(41)</sup>

En vertu de ce texte, adopté en 2009, les partis et les candidats devraient se voir octroyer un accès direct aux médias publics, gratuitement, sans exclusion (§ 60). Le texte précise les modalités de cet accès. Le temps d'antenne alloué devrait être suffisant pour permettre aux candidats d'effectivement communiquer leur message au public. Cette allocation pourrait s'opérer, suivant le contexte, compte tenu notamment du nombre de partis en lice, selon une égalité stricte ou selon une formule proportionnelle. Cette répartition devrait cependant être effectuée d'une façon non discriminatoire, en veillant à éviter que les messages de certains candidats ne soient diffusés que tard le soir ou tôt le matin, alors que certains candidats se verraient accorder la possibilité de s'exprimer lors des heures de grande écoute. Le texte prévoit enfin des règles encadrant la publicité politique payante, notamment dans les médias publics et les médias audiovisuels, lorsqu'une telle publicité y est autorisée (§ 61).

d. – *La résolution 2143 (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les médias en ligne et le journalisme : défis et responsabilités*

Dans ce récent texte qui ne porte pas directement sur la campagne électorale, l'Assemblée parlementaire relève que « [...] les nouveaux médias en ligne offrent à tous la possibilité de diffuser des informations et des points de vue au grand public. Ces nouveaux outils permettent donc aux particuliers de contourner les médias traditionnels, renforçant ainsi le pluralisme des médias [...] »<sup>(42)</sup>. Incontestablement, l'internet et les réseaux sociaux constituent de nouveaux espaces qui peuvent être investis par les candidats aux élections afin de toucher leurs électeurs potentiels de façon efficace, et ce, indépendamment des restrictions qui pourraient frapper leur accès aux médias traditionnels. Dans cette résolution, l'Assemblée parlementaire relève toutefois « avec préoccupation le nombre de campagnes lancées par des médias en ligne dans le but d'induire certains publics en erreur en présentant des informations volontairement partiales ou inexacts, ainsi que le nombre de campagnes de haine et d'attaques personnelles lancées à l'encontre

(41) Texte adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 29<sup>e</sup> réunion (Venise, 11 juin 2009) et par la Commission de Venise à sa 79<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), CDL-AD(2009)031, uniquement disponible en anglais.

(42) § 1<sup>er</sup>.

d'individus, souvent dans un contexte politique, dans l'objectif de nuire aux processus politiques démocratiques »<sup>(43)</sup>. Nous y reviendrons.

2. – *La Convention européenne des droits de l'homme*

Comme il a déjà été exposé, deux dispositions du texte conventionnel méritent un examen attentif lorsqu'on s'intéresse à la question de l'accès aux médias durant la campagne électorale : le droit à des élections libres (art. 3 du 1<sup>er</sup> protocole additionnel) et le droit à la liberté d'expression (art. 10).

Pour la Cour européenne des droits de l'homme « (ces) deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, [...] la liberté d'expression est l'une des "conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" [...]. C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement »<sup>(44)</sup>. Ce principe doit toutefois être concilié avec un autre principe qui peut lui paraître opposé<sup>(45)</sup>, suivant lequel il peut être « nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" »<sup>(46)</sup>.

a. – *Le droit à des élections libres*

L'article 3 du premier protocole additionnel se borne *a priori* à énoncer l'obligation pour les États parties à la Convention d'organiser des élections dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif<sup>(47)</sup> et non un droit ou une liberté en particulier. Les organes chargés d'interpréter la Convention n'en ont pas moins déduit deux droits subjectifs : le droit de vote et le droit de se porter candidat aux élections<sup>(48)</sup>.

(43) § 6. Nous soulignons.

(44) Cour eur. D.H. (gde ch.), 19 février 1998, arrêt *Bowman c. Royaume-Uni*, § 42.

(45) Voy. R. Ó FATHAIGH, « Droit européen en matière de médias et d'élections », in *La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2017, p. 23.

(46) Cour eur. D.H. (gde ch.), 19 février 1998, arrêt *Bowman c. Royaume-Uni*, § 43.

(47) Contrairement au texte de la Recommandation précitée du Comité des Ministres, l'article 3 du premier protocole additionnel ne concerne que le choix du seul « corps législatif ». Voy. à ce sujet, l'éclairant « Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme » rédigé par la direction du juriconsulte de la Cour européenne des droits de l'homme, dont la dernière version est actualisée au 31 août 2017, pp. 6-6, n° 2-5.

(48) *Ibid.*



À cet égard, la Cour, à la suite de la défunte Commission des droits de l'homme<sup>(49)</sup>, considère que « le mot "choix" implique qu'il faut assurer aux différents partis politiques des possibilités raisonnables de présenter leurs candidats aux élections »<sup>(50)</sup>. La Cour s'est toutefois refusée de déduire de l'article 3 du Protocole n° 1 un « droit, pour un parti politique, de se voir attribuer un temps d'antenne à la radio ou à la télévision en période préélectorale »<sup>(51)</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'à l'estime de la haute juridiction européenne, cette disposition « consacre [...] le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits électoraux »<sup>(52)</sup>. Sur ce terrain, les organes de la Convention délaissent cependant une marge d'appréciation étendue aux États. Ainsi, le principe de l'égalité de traitement « ne donne pas à un citoyen le droit d'exiger que tous les partis politiques se présentant à une élection se voient accorder une couverture radio et télévisuelle ni qu'ils se voient accorder le même temps d'antenne »<sup>(53)</sup>.

Les États ne sont ainsi pas tenus de prévoir une égalité stricte entre partis et ou candidats et peuvent tenir compte, aux fins de la détermination du temps d'antenne à leur accorder, de la représentativité des partis et candidats au sein d'une assemblée. À plusieurs reprises, la Commission européenne des droits de l'homme a ainsi jugé admissible un système électoral privilégiant les formations politiques déjà représentées, ne tenant pas de telles modalités « pour injustifiées ou disproportionnées », compte tenu également de la marge d'appréciation réservée aux États<sup>(54)</sup>. Pour sa part, la Cour européenne a rappelé que « les systèmes électoraux cherchent à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux : d'un côté refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple, de l'autre canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes » et souligné que « dans le cadre de l'exercice de leur marge d'appréciation et dans le souci d'assurer la

(49) Comm. eur. D.H., 6 octobre 1974, déc. *X. c. Royaume-Uni*, n° 7140/75, DR 7, pp. 97 et 99 ; Comm. eur. D.H., 8 décembre 1981, déc. *X. c. Islande*, n° 8941/80, DR 27, pp. 152 et 156.

(50) Cour eur. D.H. (gde ch.), 8 juillet 2008, arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, § 108.

(51) Cour eur. D.H. (3<sup>e</sup> sect.), 29 novembre 2007, déc. *Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie*.

(52) *Ibid.*

(53) Voy. R. Ó FATHAIGH, « Droit européen en matière de médias et d'élections », *op. cit.*, pp. 11-12. L'auteur s'appuie sur la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Purcell et autres c. Irlande*, 16 avril 1991, à l'occasion de laquelle l'organe européen avait considéré que le fait de ne pas déclarer illégal un parti politique n'implique pas que ce dernier doive se voir accorder « un accès sans réserve aux moyens de radiodiffusion ». Il était question en l'espèce d'une interdiction de diffusion de reportages consacrés au Sinn Féin et d'interviews de ses membres.

(54) Comm. eur. D.H., 9 décembre 1987, déc. *Tête c. France* ; 10 mars 1988, Comm. eur. D.H., plén., déc. *Tête c. France* ; Comm. eur. D.H., plén., 10 mars 1988, déc. *Fournier c. France*.

stabilité du système politique et la crédibilité des groupes politiques qui seront amenés à siéger dans une assemblée parlementaire, les États sont libres de fixer les conditions qui régissent un scrutin »<sup>(55)</sup>. À cet égard, la Cour a jugé qu'« offrir un appui restreint aux formations politiques dont l'écho auprès des électeurs est très limité, ne saurait être considéré comme méconnaissant le principe d'égalité [...] dans une société démocratique. En effet, en favorisant les formations les plus représentatives – qui sont du reste parfois composées des courants idéologiques divers – la législation électorale permet à ces courants de s'exprimer sans pour autant mettre en péril la représentativité de ces courants »<sup>(56)</sup>. La haute juridiction a toutefois admis qu'« un problème pourrait [...] se poser dans des circonstances exceptionnelles, par exemple si, en période d'élections, un parti politique se verrait refuser toute espèce de possibilité d'émissions alors que d'autres partis se verraient accorder du temps d'antenne »<sup>(57)</sup>.

Deux exemples récents permettent d'illustrer la large marge d'appréciation dont disposent les États pour encadrer la présence dans les médias des candidats et partis en période électorale.

Dans un arrêt *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, qui portait sur la couverture médiatique prétendument biaisée d'une campagne électorale, la Cour a écarté le grief de « manipulation des médias » formulé par les requérants à l'égard de l'État défendeur et n'a pas vu de raison de remettre en cause la conclusion de la Cour suprême russe selon laquelle les requérants « n'avaient pas démontré la présence d'un lien de causalité entre la couverture médiatique des élections et l'issue du scrutin »<sup>(58)</sup>.

Si le juge européen a reconnu que cette conclusion était « contestable », dans la mesure où « la couverture médiatique a dû avoir au moins un certain effet sur les préférences des électeurs », il a admis que « l'incidence de la couverture médiatique est souvent très difficile à quantifier », rappelant son propre enseignement suivant lequel « aussi importante soit-elle, la propagande effectuée par un parti politique [...] n'est pas le seul facteur motivant le choix de ses électeurs potentiels. Ce choix est également affecté par d'autres facteurs [...], de sorte qu'il est très difficile, sinon impossible, de déterminer le lien de causalité

(55) Cour eur. D.H. (2<sup>e</sup> sect.), 29 mars 2001, déc. *Antonopoulos c. Grèce*.

(56) *Ibid.*

(57) Cour eur. D.H. (3<sup>e</sup> sect.), 29 novembre 2007, déc. *Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie*.

(58) Cour eur. D.H. (1<sup>re</sup> sect.), 19 juin 2012, arrêt *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, § 93.

exact et réel entre une publicité politique "excessive" et le nombre des suffrages obtenus par le parti ou le candidat en cause »<sup>(59)</sup>.

S'agissant des mesures positives qui pouvaient être attendues de l'État défendeur, la Cour a noté que si « l'État était tenu d'intervenir pour ouvrir les médias à différents points de vue », elle a aussi admis que « le temps et les facilités techniques disponibles pour les émissions politiques n'étaient pas illimités »<sup>(60)</sup>. Compte tenu de ce que l'État russe avait pris « certaines mesures pour garantir aux partis et candidats d'opposition une certaine visibilité à la télévision russe et assurer l'indépendance éditoriale et la neutralité des médias »<sup>(61)</sup> et concédant que « ces mesures (n'avaient) peut-être pas permis d'obtenir en pratique une égale présence sur les écrans de télévision de toutes les forces politiques en compétition »<sup>(62)</sup>, la Cour a considéré, « au vu des circonstances propres à l'élection de 2003 telles qu'elles ont été présentées à la Cour et eu égard à la marge d'appréciation dont jouissent les États dans la mise en œuvre de l'article 3 du Protocole n° 1, (qu') il ne peut être considéré comme établi que l'État ait en l'espèce manqué à ses obligations positives dans ce domaine au point de violer cette disposition »<sup>(63)</sup>.

Dans une affaire *Oran c. Turquie*, c'est une fois encore en s'en remettant à la large marge nationale d'appréciation applicable dans le domaine, que la Cour de Strasbourg a validé, au regard de l'article 3 du protocole additionnel n° 1, pris seul ou combiné avec l'article 14 de la Convention (interdiction de la discrimination dans la jouissance des droits consacrés par le texte conventionnel), l'impossibilité pour un candidat indépendant sans étiquette de disposer pour sa propagande électorale de temps de parole à la radio et à la télévision nationales, contrairement aux partis politiques<sup>(64)</sup>. Pour la majorité, la différence de traitement entre les partis politiques et les candidats indépendants était justifiée par le fait que « les partis politiques ont la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays » et « ne limitent pas [...] leur propagande électorale à la seule circonscription dans laquelle ils présentent un candidat mais l'étendent à toutes les circonscriptions considérées ensemble », tandis qu'« un candidat indépendant sans étiquette, comme le requérant, a vocation à s'adresser à la seule circonscription

(59) Cour eur. D.H. (3<sup>e</sup> sect.), 29 novembre 2007, déc. *Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie*.

(60) Cour eur. D.H. (1<sup>re</sup> sect.), 19 juin 2012, arrêt *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, § 101.

(61) *Ibid.*, § 103.

(62) *Ibid.*

(63) *Ibid.*

(64) Cour eur. D.H. (2<sup>e</sup> sect.), 15 avril 2014, arrêt *Oran c. Turquie*.

dans laquelle il se présente »<sup>(65)</sup>. Il est intéressant de noter par ailleurs que la Cour a relevé que le requérant n'avait pas été privé des autres moyens de propagande disponibles<sup>(66)</sup>. L'arrêt, devenu définitif après le rejet de la demande de renvoi devant la Grande chambre par le collége de la Grande chambre, a été adopté à la plus courte des majorités de 4 voix contre 3. Aux yeux des juges dissidents, si « un système d'accès à la radio et à la télévision nationales ne peut garantir un accès à tous les candidats » et s'« il est au contraire nécessaire de limiter le nombre de bénéficiaires d'émissions électorales afin de maintenir l'effectivité du système » et donc que « le fait de restreindre l'accès à certaines catégories de candidats et d'en exclure les autres n'est donc pas en soi contraire à l'article 14 de la Convention », « le simple fait d'être un parti politique ou un candidat indépendant ne constitue pas un critère de distinction pertinent entre les candidats qui ont accès aux émissions électorales et ceux qui se le voient refuser », dès lors qu'« il n'est pas exclu qu'un candidat indépendant, surtout s'il est élu, puisse jouer un rôle important, parfois même crucial, dans la vie politique du pays »<sup>(67)</sup>.

#### b. – Le droit à la liberté d'expression

Dans plusieurs affaires où les requérants alléguaient une violation du droit à la liberté d'expression pour n'avoir pas bénéficié d'un accès (suffisant) aux médias audiovisuels en période électorale, la Commission européenne des droits de l'homme a développé une approche similaire à celle retenue sur le terrain du droit à des élections libres, en décidant que « l'article 10 de la Convention ne saurait être interprété comme comportant un droit général et illimité pour tout particulier ou pour toute organisation de bénéficier de temps d'antenne à la radio ou à la télévision, afin de promouvoir ses idées, sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple si, en période d'élections, un parti politique se voit refuser toute espèce de possibilité d'émissions alors que d'autres partis se voient accorder du temps d'antenne »<sup>(68)</sup>.

La même Commission a également eu l'occasion de définir les obligations incombant à un radiodiffuseur dans le cadre des interviews de candidats à une élection. L'organe européen a ainsi rejeté le grief de manque d'objectivité formulé par le chef d'un parti politique portant sur la manière dont il avait été interrogé lors d'une émission électorale,

(65) *Ibid.*, § 74.

(66) *Ibid.*, § 76.

(67) Opinion partiellement concordante et partiellement dissidente des juges Sajó, Keller et Lemmens, §§ 11-15.

(68) Voy. not. Comm. eur. D.H., 17 janvier 1997, déc. *De Angelis c. Italie*. Voy. aussi Comm. eur. D.H., 18 octobre 1995, déc. *Haider c. Autriche*.

en soulignant qu'« un homme politique ne saurait se prévaloir de l'article 10 de la Convention pour exiger d'être interviewé d'une certaine façon. À cet égard, elle rappelle que le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière »<sup>(69)</sup>.

À rebours de cette tendance, il convient toutefois d'épingler un important arrêt *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*<sup>(70)</sup>, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 11 décembre 2008. Dans cet arrêt, les juges de Strasbourg ont conclu, dans les circonstances de l'affaire, à la violation de l'article 10 de la Convention, en raison de l'infliction d'une amende à une chaîne de télévision qui avait diffusé une publicité d'un petit parti politique, au mépris de la législation nationale interdisant, de façon générale et permanente, toute publicité politique télévisée. Si la Cour a jugé que l'interdiction de la publicité politique reposait sur des motifs pertinents, à savoir protéger le débat politique et, en particulier, « éviter que des questions complexes soient déformées et que des groupes financièrement puissants aient de meilleures possibilités de promouvoir leurs opinions que ceux qui ne le sont pas »<sup>(71)</sup>, elle n'a pas jugé ces motifs suffisants, dans la mesure où, dans le cas d'espèce, le petit parti qui était censé précisément être protégé par l'interdiction avait, de l'avis de la Cour, été désavantagé par rapport aux grands partis qui bénéficiaient quant à eux en parallèle d'une large couverture médiatique<sup>(72)</sup>.

Dans une affaire ultérieure déjà évoquée, l'affaire *Animal Defenders International*, la grande chambre de la Cour semble avoir nuancé la solution dégagée dans l'affaire *TV Vest*, en jugeant qu'une interdiction générale de la publicité politique à la radio et à la télévision peut être conforme à l'article 10 de la Convention, à tout le moins si celui à qui est opposée l'interdiction de publicité politique payante dispose d'autres moyens d'accéder à l'antenne<sup>(73)</sup>. Si cette dernière affaire concernait un

(69) Voy. Comm. eur. D.H., 18 octobre 1995, déc. *Haider c. Autriche*.

(70) Cour eur. D.H. (1<sup>re</sup> sect.), 11 décembre 2008, arrêt *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*.

(71) § 70.

(72) § 73.

(73) Cour eur. D.H. (gde ch.), 22 avril 2013, arrêt *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*. Dans son arrêt *Animal Defenders*, la Cour semble faire grand cas du fait que « l'ONG requérante a toujours accès aux programmes de la radio et de la télévision (c'est-à-dire aux émissions autres que les publicités payantes) pour s'y exprimer politiquement », au contraire de la situation en cause dans l'affaire *TV Vest*. Il a toutefois été avancé que cette possibilité d'accès à l'antenne se révèle fort théorique, compte tenu de la liberté éditoriale dont disposent les opérateurs de radio et de télévision pour accueillir ou refuser un discours sur leurs ondes. Cf. en ce sens, l'opinion dissidente commune aux juges Ziemele, Sajó, Kalaydjieva, Vučinić et De Gaetano, § 13. À ce sujet, voy. F. Bounon, *Droit électoral et principe d'égalité - L'élection des assemblées législatives nationales en droit allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 733-737, §§ 644-645.

groupe de défense des droits des animaux et non un parti politique en campagne électorale, la Cour a souligné que « le risque menaçant le pluralisme des débats publics, les élections et le processus démocratique est à l'évidence plus élevé en période électorale »<sup>(74)</sup>, ce qui donne à penser que les motifs jugés pertinents et suffisants en dehors de la campagne électorale pourraient valoir à plus forte raison dans ce contexte.

Enfin, toujours sur le terrain de la liberté d'expression, on soulignera que la Cour de Strasbourg a eu l'occasion de rappeler que les limites inhérentes à l'exercice de cette liberté restent applicables en période de campagne électorale, ces limites pouvant même être plus marquées dans ce contexte, en raison du risque de retentissement particulier des propos. Dans une affaire *Féret c. Belgique*, la Cour a ainsi validé la condamnation d'un homme politique du chef d'incitation à la discrimination raciale pour des propos tenus dans des tracts électoraux, soulignant en particulier que « si, dans un contexte électoral, les partis politiques doivent bénéficier d'une large liberté d'expression afin de tenter de convaincre leurs électeurs, en cas de discours raciste ou xénophobe, un tel contexte contribue à attiser la haine et l'intolérance car, par la force des choses, les positions des candidats à l'élection tendent à devenir plus figées et les slogans ou formules stéréotypées en viennent à prendre le dessus sur les arguments raisonnables »<sup>(75)</sup>.

### III. — LE CADRE NATIONAL

Dans la continuité des enseignements qui se dégagent de la jurisprudence strasbourgeoise, les cours et tribunaux belges ont admis que les hommes politiques n'ont pas qualité pour réclamer, au nom des citoyens, le droit d'être informé par la radio et la télévision de toutes les idéologies et formations politiques existantes<sup>(76)</sup> et que l'article 10 de la Convention n'engendre pas l'obligation pour les pouvoirs publics de mettre des moyens d'expression déterminés à disposition des membres d'un parti politique<sup>(77)</sup>.

(74) *Ibid.*, § 111.

(75) Cour eur. D.H. (2<sup>e</sup> sect.), 16 juillet 2009, arrêt *Féret c. Belgique*, § 76. La Cour à la plus courte des majorités, de 4 voix contre 3, a conclu à la non-violation de l'article 10.

(76) Civ. Bruxelles (réf.), 17 mai 1995, *A&M*, 1996, p. 69, note F.J. ; *Journ. Proc.*, 26 mai 1995, n° 284, p. 28, comm. O. De Schutter.

(77) Bruxelles, 1<sup>er</sup> février 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 887, obs. A. VANDEBURIE. Comp. toutefois Civ. Bruxelles (réf.), 24 septembre 2012, *A&M*, 2013, p. 27, note E. WAUTERS (sur le fondement de l'article 3 du décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française [RTBF], *M.B.*, 28 août 1997), réformée par Bruxelles (1<sup>er</sup> ch.), 11 juin 2013, *A&M*, 2014 p. 260 (la Cour d'appel a constaté que les conditions de l'urgence et du provisoire, conditionnant le référé, n'étaient pas rencontrées).

Pour le surplus, l'analyse des règles nationales qui régissent l'accès aux médias dans le cadre de la campagne suppose de distinguer selon la nature des médias dont on parle. En effet si la matière de l'audiovisuel (y compris les services en ligne) ressortit à la compétence des législateurs communautaires, la presse écrite et l'internet relèvent quant à eux de la compétence du législateur fédéral.

### A. – Les médias audiovisuels

Compte tenu du cadre de l'étude, notre attention se concentrera essentiellement sur la situation des médias audiovisuels en Communauté française<sup>(78)</sup>.

S'agissant des médias audiovisuels en Communauté flamande, deux dispositions spécifiques du décret du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision méritent toutefois d'être mises en évidence<sup>(79)</sup>. L'article 39 du décret prévoit tout d'abord, de façon générale, que toute forme de discrimination est écartée des programmes de radiodiffusion et précise que « la programmation devra éliminer toute discrimination entre tendances idéologiques et philosophiques ». Il ajoute encore que les émissions informatives, les communications et les programmes à caractère informatif général et tous les éléments à caractère informatif des programmes, doivent être assurés dans un esprit d'impartialité politique et idéologique. On épinglera ensuite l'article 49 du décret qui, de façon curieuse, autorise les radiodiffuseurs à « mettre contre paiement de la communication commerciale à la disposition de mandataires politiques ou candidats mandataires pendant la période d'interdiction avant les élections, moyennant respect de la législation relative aux dépenses électorales »<sup>(80)</sup>.

En ce qui concerne la situation en Communauté française, à l'approche des échéances électorales, le collège d'avis du CSA a, comme à son habitude, adressé des recommandations à l'ensemble des éditeurs de services radiophoniques et télévisuels<sup>(81)</sup>, sous la forme d'un « règlement

(78) La situation en Communauté germanophone ne sera pas étudiée. Nous renvoyons le lecteur aux articles 5 et 6 du décret de la Communauté germanophone du 27 juin 2005 sur les services de médias audiovisuels et les représentations cinématographiques (*M.B.*, 6 septembre 2005).

(79) *M.B.*, 30 avril 2009.

(80) Sur cette disposition, voy. D. VOORHOOF, « Verbod van politieke en syndicale reclame op radio en televisie ter discussie », *A&M*, 2009, p. 215 ; T. MOONEN, « Politieke reclame op radio en televisie : want u bent het waard », *R.W.*, 2011, pp. 1754-1771 ; D. STEVENS, K. LEFEVER, P. VALCKE et D. BRAECKEVELT, « Structuur en krachtlijnen van het Nieuwe Vlaamse Mediadecreet », *A&M*, 2009, pp. 362-363.

(81) Seule la RTBF est tenue, en vertu de son contrat de gestion, de couvrir les campagnes électorales pour les élections européennes, fédérales, communautaires et régionales, provinciales et communales. Cf. art. 23, a), du contrat de gestion 2013-2017 (qui, faute d'accord intervenu sur

relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale », adopté le 23 janvier 2018<sup>(82)</sup>. Le règlement, qui a vocation à acquérir force obligatoire à travers son approbation par le gouvernement<sup>(83)</sup>, est applicable « à tous les éditeurs de services de médias audiovisuels relevant de la Communauté française de Belgique, que ces derniers consacrent ou non des émissions ou parties d'émissions aux élections »<sup>(84)</sup>. Se trouvent visés tant les services linéaires que les services non-linéaires (à la demande). Sur un plan temporel, les dispositions du règlement couvrent en principe la période de trois mois précédant le scrutin<sup>(85)</sup>, le règlement invitant cependant les éditeurs à adopter, préalablement à l'ouverture de la campagne, un dispositif électoral qui devra être transmis au CSA, aux candidats et formations politiques sur demande, et publié sur le site Web de l'éditeur<sup>(86)</sup>. Une nouveauté notable est le fait pour le règlement de viser expressément les pages de réseaux sociaux des médias audiovisuels. Le texte prévoit en effet que « si un éditeur de services de médias audiovisuels couvre la campagne électorale sur un compte de réseau social ouvert à son nom ou au nom d'un de ses services, le présent règlement s'applique à la production des contenus audiovisuels qui y sont diffusés »<sup>(87)</sup>. Le règlement prévoit des règles générales, applicables à l'ensemble des programmes diffusés en période électorale et des règles particulières s'appliquant aux émissions spécialement consacrées aux élections.

Le règlement invite de façon générale les éditeurs à assurer « l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques » dans l'ensemble de leurs programmes.

L'ouverture n'est cependant pas totale puisque le texte prévoit un « cordon sanitaire » qui interdit aux éditeurs de donner l'accès en

un nouveau contrat de gestion, restera d'application en 2018, en vertu de l'article 9, § 5, du décret portant statut de la RTBF) : « [...] lors des élections européennes, fédérales, communautaires et régionales, provinciales, communales, la RTBF diffuse, selon des modalités fixées par son conseil d'administration, un dispositif spécifique d'informations permettant aux citoyens de saisir les enjeux des élections, comprenant en radio, en télévision, et en ligne sur internet et via tout autre service connexe de la société de l'information qu'elle juge pertinent, entre autres : 1. des programmes spécifiques exposant les enjeux politiques, économiques et sociaux de ces élections ; 2. au moins dans les quinze jours qui précèdent le scrutin, des programmes d'information, des débats, des interviews et des billets spécifiques ; 3. des tribunes d'expression libre attribuées aux formations démocratiques concernées ; 4. le jour de ces élections, un programme présentant les résultats, avec des résultats chiffrés, des comparaisons entre élections et des billets d'analyse ».

(82) Avis n° 001/2018 du 23 janvier 2018.

(83) Voy. l'art. 135, § 1<sup>er</sup>, 5° du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels.

(84) Art. 1 du règlement.

(85) Art. 1.

(86) Art. 7.

(87) Art. 2.

direct<sup>(88)</sup> à l'antenne à des représentants de partis, mouvements ou tendances politiques relevant de courants d'idées non-démocratiques ou prônant ou ayant prôné habituellement des doctrines ou messages constitutifs d'outrages aux convictions d'autrui, incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe ou d'une communauté en raison de leur sexe, de leur prétendue race, de leur couleur, de leur ascendance ou origine nationale ou ethnique, ou des doctrines ou messages contenant des éléments tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ou toute autre forme de génocide. De la même façon, les éditeurs s'abstiendront de donner l'accès en direct à l'antenne à des représentants de partis, mouvements ou tendances politiques prônant ou ayant prôné habituellement des doctrines ou messages basés sur des distinctions, dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention européenne, fondées notamment sur le sexe, la prétendue race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, ou qui viseraient à la destruction ou à la limitation des droits et libertés garantis dans l'ordre juridique belge<sup>(89)</sup>. On soulignera à cet égard que si la Cour européenne des droits de l'homme affirme qu'« il n'est pas de démocratie sans pluralisme », elle précise également qu'« il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même »<sup>(90)</sup>.

Le texte du règlement prévoit par ailleurs une interdiction de publicité et de parrainage en faveur des partis politiques et des candidats<sup>(91)</sup>. Si, par le passé, le décret sur les services de médias audiovisuels prévoyait une interdiction permanente de la publicité et du parrainage en faveur des partis politiques, des organisations professionnelles et de l'adhésion à des convictions religieuses ou philosophiques<sup>(92)</sup>, la Cour constitutionnelle a annulé cette interdiction, en ce qu'elle concerne les partis politiques et les organisations professionnelles, en considérant

(88) Voy. *infra*, sur la portée de cette règle dite du « cordon sanitaire » quant aux programmes d'information.

(89) Art. 5. Sur le plan de la déontologie journalistique, le Conseil de déontologie journalistique a arrêté des recommandations similaires, voy. Conseil de déontologie journalistique, *La couverture des campagnes électorales dans les médias*, avis, adopté le 16 novembre 2011.

(90) Voy., p. ex., Cour eur. D.H. (gde ch.), 25 mai 1998, arrêt *Parti socialiste et autres c. Turquie*, §§ 41 et 47 (nous soulignons).

(91) Art. 8.

(92) Art. 12, § 1<sup>er</sup>, et 24, 5<sup>e</sup> du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.

que le caractère absolu et permanent de l'interdiction n'était pas raisonnablement justifié et pouvait empêcher certaines formations de faire connaître leurs positions au public<sup>(93)</sup>. La publicité et le parrainage pour les partis politiques ne sont donc plus interdits de manière permanente en vertu du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, mais la diffusion de « spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma » reste soumise à une interdiction prévue par les lois relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pendant la période de référence, de trois mois en principe, qui précède le scrutin<sup>(94)</sup>. Comme le relève un auteur<sup>(95)</sup>, il est toutefois permis de se demander si cette interdiction qui subsiste en campagne électorale ne devrait pas être nuancée pour les formations politiques ne disposant pas d'une couverture médiatique suffisante, afin de tenir compte de la position adoptée par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *TV Vest AS*<sup>(96)</sup>.

En ce qui concerne plus spécifiquement les programmes d'information et les débats électoraux, le règlement appelle les éditeurs à assurer « l'objectivité, ainsi que l'équilibre et la représentativité des différentes tendances idéologiques, philosophiques et politiques »<sup>(97)</sup>. Différentes modalités sont prévues notamment pour les programmes qui recourent à l'interactivité<sup>(98)</sup> et pour les débats électoraux. Si des raisons pratiques peuvent conduire à une limitation du nombre de participants à un débat « sur la base de critères objectifs, raisonnables et proportionnés »<sup>(99)</sup>, une attention particulière est accordée aux « petits partis », puisque le texte invite les éditeurs à veiller à « assurer la visibilité, selon des modalités

(93) C.C., arrêt n° 161/2010 du 22 décembre 2010. Sur cet arrêt, voy. F. BOUON, « Feu vert à la publicité politique payante en radio et télévision ? », *J.L.M.B.*, 2011, pp. 932-941 ; P.F. DOUQUIN, « Accès à la tribune médiatique par la voie publicitaire : l'annulation de l'interdiction de la publicité politique dans les médias audiovisuels n'était pourtant pas nécessaire », *J.L.M.B.*, 2011, pp. 505-511.

(94) Loi précitée du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, art. 5, § 1, 5<sup>e</sup> ; loi précitée du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, art. 5, § 1, 5<sup>e</sup> ; loi précitée du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, art. 5, § 1, 5<sup>e</sup> ; loi précitée du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, art. 7, § 1, 3<sup>e</sup>.

(95) A. VANDEBURIE, « L'accès aux médias pendant la campagne électorale », in F. BOUON et M. REUCHAMPS, *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 1<sup>re</sup> éd., 2012, Bruxelles, Bruylant, pp. 270-272.

(96) Voy. *supra*, à propos de cet arrêt.

(97) Art. 10.

(98) Art. 11.

(99) Art. 12.

dont ils ont l'appréciation des listes qui se présentent pour la première fois, des listes qui n'avaient pas d'élus à la suite des élections précédentes, des listes qui, sur la base des critères objectifs, raisonnables et proportionnés définis par l'éditeur n'auraient pas accès aux débats [...] »<sup>(100)</sup>.

Une telle précision n'est pas anodine. En effet, s'agissant plus spécifiquement du radiodiffuseur de service public (RTBF), la jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative, s'est prononcée en sens divers, au fil du temps, à propos de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination de la pratique consistant à faire dépendre la participation des partis aux débats électoraux de leur représentativité au sein des assemblées sortantes<sup>(101)</sup>. Dans ses derniers arrêts rendus en la matière, le Conseil d'État a admis que « compte tenu de la rareté du temps d'antenne, des exigences de lisibilité des débats diffusés à la radio et à la télévision et de la pléthore de listes qui présentent des candidats à chaque élection, la [RTBF] a légitimement pu établir des critères de différenciation fondés sur l'importance relative des différents partis candidats aux élections, et traiter de manière différente les partis qui avaient obtenu une représentation parlementaire lors des élections précédentes et les autres partis »<sup>(102)</sup>. Une telle approche n'a pas manqué de susciter de légitimes interrogations quant à l'égalité de traitement entre les « partis traditionnels » et les partis ne disposant que d'un nombre réduit d'élus, voire d'aucun élu, et quant à la possibilité réelle de voir de nouvelles formations politiques émerger<sup>(103)</sup>.

(100) Art. 13.

(101) Comp. p. ex. C.E., 16 mai 1995, n° 53.249, arrêt *Dumont*, A&M, 1996, p. 65 : « il est de l'essence d'un régime démocratique que des formations politiques nouvelles puissent se présenter utilement aux élections ; qu'en les privant de la possibilité de participer aux débats électoraux, la partie adverse a adopté une mesure en contradiction avec le droit qu'ont toutes les formations politiques, qu'elles aient ou non déjà eu des élus, de se présenter aux élections dans les conditions d'égalité requises par les dispositions visées au moyen » et Civ. Bruxelles (réf.), 17 mai 1995, A&M, p. 69, obs. F.J. : « Le temps d'antenne limité réservé aux débats électoraux justifie une certaine différence de traitement entre les formations, pour autant que les critères retenus soient objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi. Le souci de clarifier les débats et d'éviter leur dispersion en raison du grand nombre de formations présentant des candidats répond à ces conditions » (somm.). Voy. égal. Bruxelles, 1<sup>er</sup> février 2007 ; Civ. Bruxelles (réf.), 24 septembre 2012 et Bruxelles, 11 juin 2013, précités. Voy. encore E. CRUYSMANS et M. LYS, « Quel accès aux médias de service public pour les partis politiques liberticides et les "petits" partis ? », J.T., 2014, pp. 348-349, n° 7-8.

(102) C.E., 11 mai 2007, n° 171.094, arrêt *Robert* ; C.E., 1<sup>er</sup> avril 2003, n° 117.851, arrêt *Van De Cauter*.

(103) Voy., parmi d'autres, A. VANDEBURIE, « L'accès aux médias pendant la campagne électorale », op. cit., pp. 270-272 ; H. DUMONT, « Intervention à la table ronde scientifique », *Les élections dans tous leurs états - Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, actes du colloque des 22 et 23 septembre 2000, coll. Faculté de droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 584-586 ; Y. MARQUE, « Le contentieux en amont des élections », *Les élections dans tous leurs états - Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, actes du colloque des 22 et 23 septembre 2000, collection de la Faculté de droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 529-530.

Enfin, en vertu de la règle dite du « cordon sanitaire » prévue par le règlement<sup>(104)</sup>, les éditeurs sont également priés de s'abstenir de donner l'accès à leurs services de médias audiovisuels ou à leurs contenus associés, lors de tribunes, de débats électoraux ou, directement, lors d'autres émissions, à des représentants de partis, mouvements ou tendances politiques « non-démocratiques », définis sur la base des critères susmentionnés.

On rappellera qu'en se fondant tant sur l'article 7, § 1<sup>er</sup>, du décret statutaire de la RTBF<sup>(105)</sup> que sur l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi dite du « Pacte culturel »<sup>(106)</sup>, le Conseil d'État avait auparavant considéré, dans un arrêt *Bastien*<sup>(107)</sup>, que la chaîne publique ne devait, en vertu de la première disposition, n'avoir égard qu'au contenu du message destiné à être diffusé pour apprécier s'il y avait lieu d'en refuser la diffusion en raison de son caractère liberticide, mais restait libre, en vertu de la seconde, de s'opposer, de façon motivée<sup>(108)</sup>, à la diffusion d'un message qui, quoiqu'anodin, émanerait de personnes dont il y a lieu de penser qu'elles « n'acceptent pas les principes et les règles de la démocratie ou qui ne s'y conforment pas »<sup>(109)</sup>.

Une nouveauté consiste, enfin, pour le règlement du CSA, à prévoir que « dans la mesure du possible, l'éditeur reflète, dans la couverture des élections, la diversité des candidats et de la population concernée par les élections » et que, « dans le cadre de sa liberté éditoriale, il veille en outre au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes » (art. 17).

(104) Art. 14.

(105) Cette disposition se lit comme suit « [l']entreprise ne peut produire ou diffuser des émissions contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine, et notamment contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de race, de sexe ou de nationalité ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ou toute autre forme de génocide » (nous soulignons). L'article 9, 1<sup>er</sup>, du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels reprend une interdiction comparable pour « la RTBF et les éditeurs de services soumis au présent décret » (nous soulignons).

(106) Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, M.B., 16 octobre 1973, art. 3, § 1<sup>er</sup> : « Les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment » (nous soulignons).

(107) C.E. (13<sup>e</sup> ch.), 8 juin 1999, J.T., 2000, p. 574, obs. H. DUMONT et F. TULKENS. Pour un commentaire récent, voy. également E. CRUYSMANS et M. LYS, op. cit., pp. 347-348, n° 6.

(108) A ainsi été jugée fautive, *prima facie*, la décision de la RTBF de priver les membres d'un parti politique de l'accès à l'antenne, sans justification appropriée : Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 8 juin 1994, J.T., 1995, p. 742, obs. A. Lefebvre.

(109) Même si l'article 3 de la loi dite du « Pacte culturel » n'est pas applicable aux éditeurs audiovisuels privés, il a été soutenu que ces derniers pourraient également refuser de donner accès à leur antenne à des partis ou candidats tenus pour anti-démocratiques, indépendamment du contenu du message destiné à être diffusé. Cf. H. DUMONT et F. TULKENS, in H. DUMONT, P. MANDOUX, A. STROWEL et F. TULKENS (dir.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 276-277, n° 101.



## B. – La presse écrite et l'internet

Sous réserve des limites imposées par les lois fédérales encadrant les dépenses électorales, aucune disposition législative particulière ne semble régir l'accès des partis et candidats à la presse écrite ou aux médias en ligne (pour autant que ces médias ou qu'une section de ces médias ne puissent être qualifiés de « service de médias audiovisuels » et se voir imposer l'application des règles énoncées ci-dessus<sup>(110)</sup>) durant la campagne électorale<sup>(111)</sup>.

Les exigences qui incombent à ces médias résultent de l'obligation générale de prudence découlant de l'article 1382 du Code civil et de l'auto-régulation, lesquelles imposent de façon générale de rechercher la vérité et de faire preuve d'impartialité dans le traitement de l'information<sup>(112)</sup>.

L'absence de balises précises<sup>(113)</sup> ne laisse toutefois pas d'étonner s'agissant des nouveaux médias, quand on connaît l'influence cruciale que ces médias peuvent avoir sur le sort d'un scrutin<sup>(114)</sup>.

(110) Dans un arrêt *New Media Online*, la Cour de justice de l'Union européenne a en effet considéré, d'une part, que la notion de « programme » inhérente à la notion de « service de médias audiovisuels » « comprend la mise à disposition, sur un sous-domaine du site Internet d'un journal, de vidéos de courte durée qui correspondent à de courtes séquences extraites de bulletins d'informations locales, de sport ou de divertissement » et, d'autre part, que « l'appréciation de l'objet principal d'un service de mise à disposition de vidéos offert dans le cadre de la version électronique d'un journal doit s'attacher à examiner si ce service en tant que tel a un contenu et une fonction autonomes par rapport à ceux de l'activité journalistique de l'exploitant du site Internet en cause, et n'est pas seulement un complément indissociable de cette activité, notamment en raison des liens que présente l'offre audiovisuelle avec l'offre textuelle » (C.J.U.E. (2<sup>e</sup> ch.), 21 octobre 2015, C-347/14, *New Media Online GmbH c. Bundeskommunikationssenat*).

(111) Sur la possibilité pour un éditeur qui aurait la qualité d'autorité publique (ou d'institution ressortissant à une autorité publique) d'invoquer l'article 3 de la loi dite « du Pacte culturel » pour refuser l'accès à ses publications à des tendances idéologiques ou philosophiques anti-démocratiques, voy. cependant H. DUMONT et F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », *op. cit.*, pp. 286-289, n° 118-121.

(112) Voy. l'avis précité du Conseil de déontologie journalistique, *La couverture des campagnes électorales dans les médias*, avis, adopté le 16 novembre 2011, p. 21 : « La déontologie journalistique prescrit la recherche de la vérité, exclut la suppression d'informations essentielles et refuse la confusion entre information et propagande. Appliquées aux campagnes électorales, ces règles garantiront l'absence de partialité de la part des journalistes. Le traitement journalistique de l'actualité politique, pendant ou hors campagne électorale, doit tenir compte de l'ensemble des faits pertinents pour une information correcte. C'est l'essence même du travail journalistique que de chercher l'information la plus complète possible, la vérifier, la trier, la mettre en perspective et la diffuser ».

(113) On signalera toutefois l'adoption récente par le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED) du Conseil de l'Europe d'une récente étude relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des campagnes électorales, DGI(2017)11, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/etude-relative-a-l-utilisation-d-internet-dans-le-cadre-des-campagnes-168077c236>.

(114) À cet égard, voy. F. BOURON, « Le droit à des élections libres et Internet », in C. DE TERWANGNE et Q. VAN ENIS (coord.), *L'Europe des droits de l'homme à l'heure d'Internet*, Bruxelles, Bruylant, 2018 (à paraître).

La part des dépenses électorales consacrée à la communication politique sur l'internet, en particulier sur les réseaux sociaux, a par ailleurs connu une croissance importante ces dernières années. Dans notre pays, les candidats et partis peuvent tout d'abord y voir une alternative à l'interdiction, pendant la campagne, des « spots publicitaires à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma », interdiction qui, après les avoir intégrés, ne vise désormais plus les messages payants sur l'internet<sup>(115)</sup>. Le coût de la publicité sur ces plateformes, généralement plus faible que celui applicable à l'insertion de publicité dans les médias traditionnels, couplé à la possibilité d'un ciblage très précis des personnes susceptibles d'être intéressées par leur contenu en fait par ailleurs un investissement très rentable.

Une première question cruciale concerne l'accès équitable à la tribune médiatique dans l'espace numérique, dont on sait par ailleurs qu'il est largement possédé par des entreprises privées qui n'adopteront sans doute pas de leur propre initiative des règles de nature à ménager un accès égal des candidats ou partis à leurs services et qui sont en position de prévoir des conditions différentes pour les campagnes de certains partis ou candidats ou même choisir d'accueillir ou de refuser certaines campagnes. On rappellera à cet égard qu'à l'occasion d'une affaire *Appleby et autres c. Royaume-Uni*, qui portait sur le refus d'un propriétaire de laisser des militants accéder à un espace privé mais ouvert au public à des fins d'exercice de la liberté de parole, la Cour de

(115) Loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et modifiant la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, art. 6 et 20 ; loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, art. 9. Les motifs précis de la levée de l'interdiction des messages payants sur Internet demeurent obscurs. Les travaux préparatoires s'avèrent peu éclairants, en se bornant à indiquer : « l'interdiction de diffuser des messages payants sur internet est levée. Dans le contexte technologique actuel, la distinction ne peut être justifiée » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2012-2013, n° 53-2972/001, p. 8). Il se peut que le législateur ait souhaité maintenir une « valve de sûreté » permettant, le cas échéant, aux « petits partis », qui subissent les effets de l'interdiction générale, pendant la campagne, de publicité politique à la radio, à la télévision et au cinéma, de faire entendre leur message par le biais de publicité politique payante sur l'internet. Voy. à cet égard, Cour eur. D.H. (gde ch.), 22 avril 2013, arrêt *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, précité, § 124.

Strasbourg a admis que « lorsque l'interdiction d'accéder à la propriété a pour effet d'empêcher tout exercice effectif de la liberté d'expression ou lorsque l'on peut considérer que la substance même de ce droit s'en trouve anéantie, la Cour n'exclut pas que l'État puisse avoir l'obligation positive de protéger la jouissance des droits prévus par la Convention en réglementant le droit de propriété »<sup>(116)</sup>.

L'utilisation des réseaux sociaux à des fins de communication de messages électoraux ne va pas non sans susciter de nombreuses interrogations, en termes de transparence, au regard de la personnalisation croissante des messages qu'ils permettent de diffuser et du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel<sup>(117)</sup>.

Se pose tout d'abord la question de la transparence sur les dépenses effectuées par les partis et candidats à des fins de diffusion ciblée du message politique en ligne. Si en Belgique, les différentes législations encadrant les dépenses électorales intègrent dans la limite des dépenses admissibles les dépenses effectuées par les partis durant la campagne électorale en termes de communication politique *sensu stricto*<sup>(118)</sup>, elles restent muettes sur les dépenses qui peuvent être engagées en vue de la diffusion ciblée de messages de propagande électorale. Elles ne disent mot, par exemple, des sommes qui pourraient être investies dans la création ou l'achat de bases de données permettant l'envoi de communications ciblées à l'égard d'électeurs potentiels<sup>(119)</sup>.

La personnalisation des messages politiques sur les réseaux sociaux semble par ailleurs permettre la tenue de doubles discours par les

candidats<sup>(120)</sup>, dont les incohérences pourraient passer inaperçues aux yeux de nombre d'électeurs, les réseaux sociaux contribuant, au travers de la configuration de leurs algorithmes, à créer des bulles de filtre tendant à limiter la confrontation de l'utilisateur à des messages qui ne correspondraient pas à ses préférences. En outre, il est apparu que, dans un souci de rationalisation des dépenses, les partis et candidats pourraient être tentés de concentrer particulièrement leurs efforts sur les électeurs indécis, négligeant une part importante des citoyens, ainsi privés d'une information essentielle sur les engagements électoraux des différents partis et candidats en lice, rendant l'opinion publique, prise dans son ensemble, moins à même de tenir les candidats et partis responsables au regard de leurs promesses de campagne. Enfin, s'il est parfois malaisé d'identifier les auteurs de certains messages, qui peuvent parfois difficilement être rattachés à un parti ou à un candidat précis, ces derniers peuvent avoir un effet non négligeable sur la manière dont se construit la discussion des thèmes de la campagne électorale.

Ce phénomène de ciblage du message politique s'est conjugué ces dernières années avec la propagation sur la Toile et sur les réseaux sociaux de « fausses nouvelles » (« fake news » en anglais)<sup>(121)</sup> ou à tout le moins d'informations biaisées qui peuvent favoriser ou discréditer, directement ou indirectement, des candidats ou des partis politiques<sup>(122)</sup>. Il n'est pas certain pour autant qu'un encadrement juridique spécifique de ce phénomène, en période préélectorale et électorale, soit opportun. En France, une proposition à l'examen, viserait, à en croire le texte qui en a été diffusé par la presse<sup>(123)</sup>, à permettre au juge des référés « de prononcer, à l'égard des tiers tels que les hébergeurs, plateformes et fournisseurs d'accès à internet, des mesures visant à faire cesser la diffusion de fausses informations ». Même si cette possibilité semble aujourd'hui

(116) Cour eur. D.H. (4<sup>e</sup> sect.), 6 mai 2003, arrêt *Appleby et autres c. Royaume-Uni*, § 47.

(117) F. J. ZUIDERVEEN BORGESIU, J. MÖLLER, S. KRUKEMEIER, R. Ó FATHAIGH, K. NA IRION, T. DODGER, B. BONO et C. DE VREESE, « Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy », *Utrecht Law Review*, 2018/1, pp. 82-96.

(118) Aux termes des lois précitées relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, qui recourent à une formulation identique, « sont considérées comme dépenses de propagande électorale [...] toutes les dépenses et tous les engagements financiers afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats [...] » (nous soulignons). Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, art. 4, § 1<sup>er</sup>; loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, art. 4, § 1<sup>er</sup>; loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, art. 4, § 1<sup>er</sup>; loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, *M.B.*, 16 juillet 1994, art. 6.

(119) Voy. à cet égard, European Data Protection Supervisor, *EDPS Opinion on online manipulation and personal data*, 19 mars 2018, pp. 16-17.

(120) La personnalisation permet d'ailleurs aux candidats d'afficher plus clairement leurs orientations au regard de certains sujets sensibles.

(121) Dans un récent rapport, un groupe d'experts institué par la Commission européenne invite à parler plus volontiers de « désinformation » plutôt que de « fausses nouvelles » ou de « fake news », soulignant le caractère réducteur du second terme et son utilisation par certains hommes politiques pour décrédibiliser l'exercice par la presse de son rôle légitime de « chien de garde » démocratique (Report of the independent High Level Group on fake news and online disinformation, A multi-dimensional approach to disinformation, mars 2018, pp. 10-11).

(122) Voy. à cet égard, la déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les fausses nouvelles (« fake news »), la désinformation et la propagande du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias, du Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté d'expression, et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), adoptée le 3 mars 2017.

(123) « Exclusif : téléchargez la future loi contre les fake news », *NextImpact*, 8 mars 2018, <https://www.nextinpact.com/news/106262-exclusif-telecharger-future-loi-contre-fakes-news.htm>.



réserve à l'hypothèse dans laquelle « des faits constituant des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusés artificiellement et de manière massive par le biais d'un service de communication au public en ligne », une telle proposition n'est pas sans risque pour l'exercice du droit à la liberté d'expression.

Les principaux écueils en la matière consistent évidemment à concevoir une façon, si elle existe, d'éprouver avec certitude la « fausseté » d'une information litigieuse et à identifier l'autorité qui serait compétente, dans une société démocratique, pour se prononcer sur la « fausseté » éventuelle de cette information et, le cas échéant, pour en ordonner le retrait du libre marché des idées, en particulier si l'on veut bien se rappeler qu'« il est particulièrement important, en période pré-électorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement »<sup>(124)</sup>.

En revanche, les obligations de transparence prévues dans la proposition française, obligeant les principales plateformes en ligne à donner à l'utilisateur une information sur l'identité de la personne qui « verse à la plateforme des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'informations » et à rendre public notamment « le montant des rémunérations reçues en contrepartie de la promotion des contenus d'information » ne nous apparaissent pas nécessairement dépourvues de pertinence dans le contexte actuel.

L'envoi de messages politiques personnalisés, facilité par l'utilisation du « big data »<sup>(125)</sup>, soulève par ailleurs des interrogations au regard du droit à la protection des données à caractère personnel<sup>(126)</sup>, consacré comme droit fondamental autonome dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art. 8) et dont le régime général vient de faire l'objet d'une refonte globale qui s'est traduite par l'adoption du règlement général sur la protection des données (« RGPD »)<sup>(127)</sup>.

(124) Cour eur. D.H. (gde ch.), 19 février 1998, arrêt *Bouman c. Royaume-Uni*, § 42.

(125) Voy. p. ex. M. DAMGE, « Comment le "big data" est utilisé dans les campagnes électorales américaines », *Le Monde*, 9 novembre 2015, <http://data.blog.lemonde.fr/2015/11/09/comment-le-big-data-est-utilise-dans-les-campagnes-electorales-americaines/>; A. BRUNEL, « Les technologies BigData au service de la campagne électorale », *France Inter*, <https://www.franceinter.fr/politique/les-technologies-bigdata-au-service-de-la-campagne-electorale>.

(126) De façon intéressante, en France, en 2016, avant la campagne électorale, le CSA et la CNIL, l'autorité nationale de protection des données, ont rendu public un guide commun relatif au « pluralisme dans les médias audiovisuels » et aux « règles "Informatique et Libertés" » : <https://www.cnil.fr/fr/elections-2016-2017-quelles-regles-doivent-respecter-les-candidats-et-partis>. Cette démarche montre bien l'importance prise par la question.

(127) Voy. le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.U.E.*, L 119, 4 mai 2016, pp. 1-88.

Ce régime de protection prévoit un certain nombre de principes qui peuvent être pertinents s'agissant de l'utilisation de données laissées par les internautes sur le réseau. On songe notamment aux principes de licéité, de loyauté et de transparence du traitement des données ou à l'interdiction de traiter les données d'une façon incompatible avec la finalité initiale pour laquelle elles ont été collectées.

Sous l'empire de la défunte loi belge du 8 décembre 1992, la Commission de la protection de la vie privée avait considéré, dans un avis relatif à l'« utilisation des moyens de communication électroniques à des fins de propagande électorale »<sup>(128)</sup>, que « le fait que certaines données soient disponibles de façon publique, par exemple sur l'Internet, n'a pas pour conséquence de supprimer la protection de la loi. Ces données ne peuvent notamment être réutilisées pour des finalités incompatibles avec celles pour lesquelles elles ont été rendues publiques ».

À toutes fins utiles, on rappellera également que le détournement, à des fins d'envoi de messages politiques, de la finalité poursuivie par certains traitements de données effectués par les autorités publiques est évidemment proscrit. La Commission de la protection de la vie privée a considéré par ailleurs qu'en matière de prospection politique, comme en matière de prospection commerciale<sup>(129)</sup>, « il s'agit [...] d'obtenir le consentement préalable et indubitable des personnes concernées avant toute utilisation de leurs coordonnées à des fins de prospection directe, en particulier par courrier électronique ou par SMS<sup>(130)</sup>, sauf relation

(128) Avis n° 07/2003 du 27 février 2003.

(129) Si l'article XII.13 du Code de droit économique interdit « l'utilisation du courrier électronique à des fins de publicité [...], sans le consentement préalable, libre, spécifique et informé du destinataire des messages », cette disposition ne couvre pas l'envoi de courriels publicitaires à caractère politique puisque le terme publicité s'entend de « toute forme de communication destinée à promouvoir, directement ou indirectement, des biens, des services ou l'image d'une entreprise, d'une organisation ou d'une personne ayant une activité commerciale, industrielle ou artisanale ou exerçant une activité réglementée » (art. I.18, 6°, du même code). Sur le « spamming politique », voy. Bruxelles (11<sup>e</sup> ch.), 17 mars 2010, *R.D.T.I.*, 2011, p. 51, note F. COPPENS; *Rev. dr. pén. crim.*, 2010, p. 319, note K. ROSIER.

(130) Les lois encadrant les dépenses électorales interdisent par ailleurs l'organisation de « campagnes commerciales par téléphone » (loi précitée du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, art. 5, § 1<sup>er</sup>, 4°; loi précitée du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen, art. 5, § 1<sup>er</sup>, 4°; loi précitée du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques, art. 5, § 1<sup>er</sup>, 4°; loi précitée du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, art. 7, § 1<sup>er</sup>, 2°).

antérieure entre les parties, au cours de laquelle l'individu aurait communiqué directement ses coordonnées ».

Enfin, le droit se montre particulièrement strict en matière de données *révélant* les opinions politiques d'une personne<sup>(131)</sup>. Ainsi, l'article 9, § 1<sup>er</sup>, du RGPD interdit, en principe le traitement de telles données. Dans le cas où le traitement de ces données repose sur le consentement de la personne concernée, ce qui constitue une exception à l'interdiction de principe, le consentement doit être « explicite » (art. 9, § 2, a)). Les partis politiques peuvent se prévaloir d'une exception à l'interdiction prévue par le RGPD. Toutefois, la portée de l'exception est strictement limitée puisqu'elle ne vise que l'hypothèse dans laquelle « le traitement (de données révélant les opinions politiques) est effectué, dans le cadre de leurs activités légitimes et moyennant les garanties appropriées, par une fondation, une association ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres ou aux anciens membres dudit organisme ou aux personnes entretenant avec celui-ci des contacts réguliers en liaison avec ses finalités et que les données à caractère personnel ne soient pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées » (art. 9, § 2, d)<sup>(132)</sup>.

### EN GUISE DE CONCLUSION

Le pluralisme et l'égalité des chances des partis et des candidats à l'élection sont essentiels pour garantir la liberté du scrutin. Il ressort des lignes qui précèdent que la forme que peut prendre la garantie de ce pluralisme et de cette égalité des chances, tant dans le contrôle du financement de la campagne électorale, que dans l'accès à la tribune médiatique, dépend dans une large mesure de choix de nature politique

(131) Il a été jugé à cet égard qu'un fichier répertoriant non « les membres ou sympathisants » d'un parti, mais « les personnes physiques ou morales souhaitant être informées des activités d'un parti, par intérêt professionnel, par sympathie ou même par simple curiosité » n'était pas de nature à révéler les opinions politiques d'une personne (Bruxelles, 17 mars 2010, arrêt précité).

(132) Nous soulignons. En 2016, la CNIL reprenait déjà des critères similaires dans son rapport commun au CSA (op. cit., p. 11) : « Les partis et associations politiques et les candidats peuvent ainsi collecter et traiter des données susceptibles de révéler l'opinion politique, réelle ou supposée, des personnes, sous réserve que ces données : soient limitées aux données sensibles correspondant à l'objet de l'organisme ; ne concernent que les membres des partis et associations ou les « contacts réguliers » des responsables de traitement, c'est-à-dire les personnes ayant accompli une démarche positive en vue d'établir des rapports réguliers et touchant directement à leur action politique ; ne soient pas communiquées à des tiers, sauf consentement exprès de la personne concernée ».

qui sont posés par ceux qui détiennent le pouvoir lorsque s'ouvre la période des élections.

Il apparaît que ni le droit international, ni le droit belge ne garantissent aux formations politiques et aux candidats en lice un droit d'accès inconditionnel à la tribune médiatique, pas davantage dans les médias publics que dans les médias privés. Tout au plus, les médias doivent-ils veiller à traiter les partis et les candidats avec impartialité et les médias audiovisuels, en particulier les médias de service public, doivent-ils respecter les principes d'égalité et de non-discrimination. Lesdits principes n'ont cependant pas pour conséquence que les différents partis et candidats devraient disposer du même temps d'antenne ou pouvoir exprimer leur message dans les mêmes conditions.

Au-delà de la liberté éditoriale dont disposent les médias, la stricte égalité semble difficile d'accès, compte tenu tant de la diversité de l'offre politique, que de l'espace médiatique limité pour en rendre compte et de la nécessité d'assurer une certaine lisibilité de la campagne électorale. À cet égard, le système électoral belge semble encore aujourd'hui enclen, dans une large mesure, à valider les dispositifs conditionnant l'accès à l'antenne, ou à tout le moins, l'accès aux tribunes électorales, dans les médias publics, à la représentativité des partis au sein des assemblées sortantes. Même si le paysage juridique global recèle déjà des éléments qui démontrent une prise en compte croissante du souci de permettre aux « partis minoritaires » ou « petits partis » de faire entendre leur voix durant la campagne électorale<sup>(133)</sup>, il n'est pas interdit de songer à l'avenir à étendre l'accès à la tribune médiatique des petites formations et des nouveaux partis, ce qui permettrait de rabattre plus largement les cartes du jeu politique lors du scrutin. À cet égard, la prise en compte d'autres critères que celui de la représentativité existante constitue sans doute une voie à explorer afin de permettre d'assurer, en période électorale, une représentation plus complète des opinions en présence dans les médias<sup>(134)</sup>.

Il est certain par ailleurs que la réflexion future sur l'accès aux médias durant la campagne électorale gagnerait à intégrer pleinement

(133) Cette préoccupation est perceptible tant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – même si l'arrêt *Animal Defenders International* semble relativiser la position à laquelle la Cour a abouti dans l'affaire *TV Vest* – que dans le règlement récemment adopté par le collège d'avis du CSA.

(134) L'idée de favoriser les partis qui présentent des listes complètes dans un certain nombre d'arrondissements ou de circonscriptions a ainsi été suggérée en doctrine. Voy. H. DUMONT, « Intervention à la table ronde scientifique », op. cit., p. 536. Voy. cependant Civ. Mons (réf.), 30 septembre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 92 : « [...] le code électoral n'impose pas lui-même le dépôt d'une liste complète ; [...] ce critère, à nouveau, réduit et même empêche l'expression des tendances minoritaires ».

les nouveaux médias dont on n'ignore plus l'influence qu'ils peuvent avoir sur les résultats d'une élection. Or, à ce jour, peu d'attention semble avoir été prêtée à la question de l'accès égalitaire de tous les partis et candidats à ces médias et aux risques que pourrait faire courir à la démocratie une personnalisation à outrance des messages électoraux diffusés par leur entremise, en l'absence de transparence et de contrôle suffisants.

#### BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BOUHON, F., « Feu vert à la publicité politique payante en radio et télévision ? », *J.L.M.B.*, 2011, pp. 932-941.
- CRUYSMANS, E. et LYS, M., « Quel accès aux médias de service public pour les partis politiques liberticides et les "petits" partis ? », *J.T.*, 2014, pp. 348-349.
- DOCQUIR, P.-F., « Accès à la tribune médiatique par la voie publicitaire : l'annulation de l'interdiction de la publicité politique dans les médias audiovisuels n'était pourtant pas nécessaire », *J.L.M.B.*, 2011, pp. 505-511.
- DUMONT, H., MANDOUX, P., STROWEL, A. et TULKENS, F. (eds), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
- FATHAIGH, R. Ó., « Droit européen en matière de médias et d'élections », in *La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2017.
- MOONEN, T., « Politieke reclame op radio en televisie : want u bent het waard », *R.W.*, 2011, pp. 1754-1771.
- VAN ENIS, Q., *La liberté de la presse à l'ère numérique*, coll. du CRIDS, Bruxelles, Larcier, 2015.
- VOORHOOF, D., « Verbod van politieke en syndicale reclame op radio en televisie ter discussie », *A&M*, 2009, p. 215.
- STEVENS, D., LEFEVER, K., VALCKE, P. et BRAECKEVELT, D., « Structuur en krachtlijnen van het Nieuwe Vlaamse Mediadecreet », *A&M*, 2009, pp. 362-363.
- ZUIDERVEEN BORGESIU, F. J. e. a., « Online Polical Microtargeting: Promises and Threats for Democracy », *Utrecht Law Review*, 2018/1, pp. 82-96.